CANADA

Public Service 2000

First Annual Report
to
The Prime Minister
on
The Public Service of Canada

Paul M. Tellier

Clerk of the Privy Council and
Secretary to the Cabinet

CANADA

Public Service 2000

First Annual Report
to
The Prime Minister
on
The Public Service of Canada

Paul M. Tellier

Clerk of the Privy Council and
Secretary to the Cabinet

© Minister of Supply and Services Canada 1992
Cat. No. BT74-1/10-1992-1
ISBN ISBN 0-662-59110-0

Printed on recycled paper

Imprimé sur du papier recyclé

CLERK OF THE PRIVY COUNCIL AND
SECRETARY TO THE CABINET

GREFFIER DU CONSEIL PRIVÉ ET
SECRÉTAIRE DU CABINET

June 30, 1992

Dear Prime Minister,

In my capacity as head of the Public Service, I am pleased to submit to you this first Annual Report of the Clerk of the Privy Council and Secretary to the Cabinet on the Public Service of Canada. I also attach a companion volume entitled *Public Service 2000: A Report on Progress.*

In the 18 months since the publication of the Government's White Paper on the Renewal of the Public Service, much has happened that has affected the Public Service, and much has been done by way of reform and renewal. I am pleased with the progress we have made. It reflects above all the imagination and dedicated effort of many thousands of individual public servants. If there is any credit due for what has been achieved, it belongs to them.

You will find in the pages of this Report and its companion volume clear evidence of progress toward the Public Service that Canadians will need in the years to come. You will see as well that much remains to be done. The Public Service is one of Canada's great national institutions. For more than 125 years, public servants have made a vital contribution to building and sustaining this country. I am confident that the changes we are making today to renew the Public Service will equip it to continue that vocation of service to the Government and people of Canada.

Yours sincerely,

Paul M. Tellier

TABLE OF CONTENTS

I INTRODUCTION

The First Report 1
Recipients of the Report 2
Where Are We Today? 3

II 1991 IN REVIEW

1991: Key Events and Milestones 5
The 1991 Budget 5
Wage Restraint 5
Ten Percent Reduction in the Executive Group 6
The 1991 Strike 6
Al-Mashat 7

Priorities and Objectives for the Past Year 7
Progress in the Five Priority Areas 8

Overall Assessment of Progress 9
Improvements in Service 9
A Commitment to Consultation 10
A Change in Organizational Culture 11
The Deputy Minister Community 11
Legislation 12
Systems 13
Consensus on the Need for Reform 14

III CHALLENGES FOR 1992

Areas for Special Attention 15
Combatting Scepticism 15
Renewal on the Front Lines of Service Delivery 16

Priorities for 1992 16
Service 16
People 16
Internal Communication 17

Conclusion 17

I

INTRODUCTION

...the policy for renewal set out in the White Paper will equip the Public Service to serve Canada and Canadians into the 21st Century. [1]

The First Report

In December 1989, the Prime Minister announced the Government's intention to reform and renew the Public Service of Canada to meet the challenges of the 21st century. In December 1990, the Government issued a White Paper setting out principles and specific objectives to guide the process of reform.[2] The White Paper called for an annual report by the Clerk of the Privy Council "on the state of the Public Service in general, and for the next five years on the implementation of *Public Service 2000* in particular." This is the first such Report.

I have been closely identified with *Public Service 2000*. That is entirely consistent with my role as head of the Public Service. Like my predecessors, I am responsible for advising the Prime Minister and the Government on the Public Service as a whole, and on measures that may be required to ensure its continued vitality and relevance to Canada.

This Report derives from that responsibility. It is a personal statement, setting out my own views on the Public Service today and where it is headed. It reflects the values and traditions of the Public Service as I understand them. It speaks to problems and challenges as I see them before us.

The Report is accompanied by a second volume that describes in much greater detail than would be possible here the many different dimensions of public service renewal in departments and agencies

---

[1] Prime Minister's preface to *Public Service 2000: The Renewal of the Public Service of Canada*, (Ottawa: Minister of Supply and Services, 1990).

[2] *Ibid.*

throughout the government. That companion volume, entitled *Public Service 2000: A Report on Progress*, fulfils the other half of the White Paper commitment to a public accounting of progress on *Public Service 2000*.

The *Report on Progress* contains dozens of examples of what has been achieved by individuals and groups in all parts of government to improve service to the public and maintain a professional Public Service for the future. I would hope these examples will not only inform the reader, but also inspire other public servants to use their energy and imagination to achieve similar progress in their departments.

Recipients of the Report

To whom is this report addressed?

- First, *to the Prime Minister* who, as head of government, carries ultimate responsibility to Parliament for the programs and services provided by the Government to the people of Canada. It was the Prime Minister who in December 1989 launched the process of public service reform and renewal known as *Public Service 2000*.
- *To Ministers*, who are responsible for the programs and services for which Canadians pay taxes. As much as any member of the public, Ministers depend on the quality and timeliness of the services – the advice and the support – that are provided to them by the Public Service.
- *To Members of Parliament*, who are responsible for holding Ministers to account for their management of government.
- *To public servants*, who are both the authors and the subjects of public service reform. They have perhaps the most obvious stake in what changes are made to their workplace, and in better ways to deliver programs and services to Canadians.

Most important, this Report speaks to the interests and concerns of *the Canadian public*.

Canadians need and want the many thousands of different programs and services provided by the federal government in almost every area of Canadian life. Canadians have a major stake in the quality and

effectiveness of Canada's Public Service. They will be the ultimate judges of the extent to which our project of renewal is a success.

Where Are We Today?

1991 was a difficult year for Canada, and for the Public Service. The current process of constitutional renewal preoccupies federal and provincial governments and raises concerns in the minds of all Canadians about the future shape of their country. Governments and their employees have had to live with continuing fiscal restraint, with all its implications for diminished program resources and more difficult relations between management and labour.

This is not an easy time to reform institutions or to try to renew a spirit of service and excellence in an institution as large as the Public Service. Yet despite the obstacles, and despite events such as the 1991 public service strike, I am still able to report genuine progress in reform and renewal across a broad front of activity in all parts of government. This is shown clearly in the dozens of examples cited in the pages of the companion volume to this Report.

Are we progressing as fast as I would like? No, but steady progress is being made and I believe that the process of change now has its own momentum, quite independent of those of us at the centre of government. Reform continues because individual employees, at all levels, understand the need to refashion their workplace, and to refocus their efforts on service. That in itself is a major accomplishment.

Has the Public Service been transformed in the 18 months since the publication of the White Paper? No, but that would be unreasonable to expect. I will say that the process of transformation is under way, and that the Public Service of the year 2000 will be very different from the one in which we are working today:

- it will be doing those things that only government can and must do;
- it will be more representative than it is today of the Canadian population it serves;
- it will contain people with different skills, including current employees with new skills, working in organizations of different size and structure than the traditional department;

– most important, it will be led and managed in a new way: one that is more oriented to service and to results and much more aware of the importance of individual initiative in contributing to improvements and efficiencies.

Throughout all these changes, I am confident that the Public Service will be guided, as it is today, by its traditional values of professionalism, political neutrality and service.

Are we now doing business in a fundamentally different way? No, but we *are* changing the way we do business – we are more focused on cost and value for money, increasingly oriented to results, and more receptive to innovation. Over time we *will* be serving Canadians differently and better.

Do all public servants understand the need for renewal and the direction which that renewal ought to take? Not yet, but that is because in the end people change themselves, and that takes time.

The essence of *Public Service 2000* is to change the way people in the Public Service see themselves and their work. In this respect, *Public Service 2000* is really a very simple idea, though it has perhaps taken us all a while to realize just what it was we were aiming toward. Our objective is to give all employees the encouragement and the tools they need, so that they can use their ingenuity to do the best possible job for Canadians. This is what I mean by a "change of culture." Getting to that new culture is what *Public Service 2000* is all about.

What we have achieved to date in this process of renewal is due to the dedication of many thousands of individual employees working at all levels of the Public Service. It also reflects the leadership and commitment of managers who can see that to provide the best possible service to Canadians they must put their trust in the people who work for them. Only by investing in people, and by encouraging initiative, can we meet the challenges that lie before government and the Public Service in the years to come.

II

1991 IN REVIEW

The renewal of the Public Service will not be achieved simply through legislative and administrative action ... It requires fundamental changes in attitudes by Public Servants, by Ministers, by Parliamentarians and ultimately by the public. [3]

1991: Key Events and Milestones

1991 was a year in which measures to further the goal of fiscal restraint had a direct impact on the Public Service. The events of the past year show that the path of renewal is not an easy one.

The 1991 Budget

The 1991 Budget was aimed in part at further reducing the costs of government. This was necessary not only to keep the Government's fiscal house in order and maintain progress on reducing the deficit, but also to demonstrate to Canadians that the federal government was prepared to set an example of restraint in its own operations and notably in its own wage levels.

Wage Restraint

It was announced after the Budget that there would be no increase in public service wages and salaries – for both unionized and non-unionized personnel – for 1991-92 and an increase of up to three percent in 1992-93 and 1993-94. The salaries of Deputy Ministers and other Governor in Council appointees were also frozen. Later it was announced that performance pay for executives was suspended for one year. The loss of performance pay meant an average reduction of five percent in take-home pay for Deputies and executives.

[3] *Ibid.*, p. 104.

Ten Percent Reduction in the Executive Group

At the same time, the decision was taken to reduce by 10 percent the number of executive personnel in the government – the roughly 4,750 most senior public servants below the level of Deputy Minister. This means that by 31 March 1993 there will be at least 475 fewer executives working in the Public Service. As of 31 March 1992 there had been a reduction of 362 executives.

A government-wide program of "de-layering" in departments was also introduced. This has resulted in the elimination, in all but a very few cases, of any more than three layers of executive management below the Deputy rank in any department of government.

The 1991 Strike

Public service wage restraint was strongly criticized by the heads of the public service unions. They pointed out that federal wage settlements since 1985 had been consistently below those in the private sector or in provincial public services. They noted that, contrary to the image of the Public Service as over-paid and under-worked, the average salary of their members was much less than commonly believed.[4]

Despite efforts on both sides to avoid a damaging work stoppage, in September of 1991 the Public Service went through its first national strike in over 10 years when members of the Public Service Alliance of Canada, the largest public service union, went on a legal strike in an effort to get the Government to change its position on wages.

The strike was a significant event, both for those on the picket lines and for those who were trying to maintain programs and services in the meantime. Canadians who were denied access to government services during the strike were reminded of the extent to which they depend on those services in normal times.

The strike created real tension not only on the picket line, but also in the workplace after strikers returned to work. Public Service managers and employees faced the challenge of rebuilding an

[4] The average salary of members of the largest union – the Public Service Alliance of Canada – in 1990 was $33,066.

atmosphere of trust and teamwork among colleagues who may have been on different sides of an obviously emotional issue.

Al-Mashat

The Al-Mashat affair also captured public attention in 1991. It was a difficult experience for all concerned, and one from which no individual or institution emerged unscathed. The affair caused many people, both inside and outside government, to think carefully about the doctrine governing the accountability of Ministers and officials. The principles are clear – Ministers are responsible to the House of Commons for what is done in and by the Government; officials are responsible, for what they do, to their superiors and ultimately to Ministers. Annex III of the *Report on Progress* sets out the principles and their practical application very clearly. I want to draw them to the attention of all public servants in order that they may have no doubt as to where they stand in relation to the responsibility of their Ministers and their own accountability.

Priorities and Objectives for the Past Year

In May 1991, I set out five priorities for Deputy Ministers for that year in relation to public service renewal. Those priorities were:

- introducing service standards and client surveys as ways to improve service and to build a continuing dialogue with clients;
- reducing the number of levels of management in departments to improve efficiency and flexibility;
- increased delegation of authority, especially to the regions – again, to improve front-line service;
- improved career planning, especially with respect to women;
- fostering the work of "councils for change" in departments, as mechanisms to ensure continuing progress in reform and renewal.

The companion document, *Public Service 2000: A Report on Progress*, reviews in detail what has been achieved in these areas over the past 18 months.

Progress in the Five Priority Areas

In some areas, such as *reducing the number of levels of management*, progress has been clear. As noted above, with very few exceptions, there are now no more than three levels of executive management below the Deputy Minister level. In other areas such as *service standards*, the pace of change has been slower but is now accelerating as departments realize the benefits to be gained by developing standards in consultation with their clients.

There has also been substantial progress with respect to *delegation of authority*. Delegation *to* departments from central agencies has generally increased, in some cases quite substantially (though not always to the degree desired by departmental management). Delegation *within* departments varies, as it should. Departmental circumstances are not the same, and the capacity of managers at different levels in different departments to exercise delegated authorities properly varies depending on their experience, training and program size. This is an area where I look for continued progress over the coming year.

The term *"councils for change"* refers to departmental fora that bring together a representative group of employees to foster innovation and renewal, particularly on "people issues." Virtually wherever they have been tried they have been useful in helping to launch and reinforce the process of change in departments. I would expect them to become a continuing feature of good management in government.

The area where the record is most ambivalent is that of *career development*. On the one hand, there have been many positive things done in departments and agencies to improve training and development, to foster mobility and to make better use of people. These initiatives are described in the chapters of the accompanying *Report on Progress*. Many of these new programs have already had a positive impact on the jobs and careers of employees; they are not just plans or statements of good intention.

At the same time, the scope of these initiatives has been limited. This is particularly true in areas such as employment equity and career development for those in support staff positions. I am not satisfied that we are yet making the fullest use of the immense reservoir of talent available in the Public Service. I am not yet able to report "full speed ahead" on the acquisition of new skills by our employees. This area –

career development – remains an important challenge for the coming year and will remain so in the years ahead.

Overall Assessment of Progress

Shortly after the launch of the initiative, I remarked that *Public Service 2000* is "10% legislative change, 20% change in systems, and 70% change in attitudes and practices within departments and agencies."[5]

The overall objective of these changes is better service to Canadians and to their Government. The following sections assess progress in those terms.

Improvements in Service

Bottom-line improvements in service are the real touchstone of our success in *Public Service 2000*.

Service improvements are driven by individual Ministers and their departments, and often by individual work units and employees. They are not a matter of direction or control from outside the department, though central agencies can facilitate service improvements by cutting red tape, delegating more authority and generally fostering innovation.

Public Service 2000: A Report on Progress lists many examples of specific improvements that have been made in departments such as Revenue Canada Taxation or Fisheries and Oceans. These changes involve quantifiable improvements in responsiveness to clients that would be the envy of any large organization in the private sector.

Many of these improvements in service are noticeable to Canadians, as virtually anyone who has had recent dealings with their local income tax office would attest. Forms are simpler, service is faster, technological innovation is obvious. Similar kinds of improvements – whether in turnaround time for passport applications or access to electronic bulletin boards for suppliers – can be found in every department and agency. These improvements have been delivered despite an actual *decrease* in available resources.

---

[5] "Revitilization and Renewal," a speech to the Association of Professional Executives of the Public Service, January 1990.

But Canadians are aware that their hard-earned tax dollar does not seem to return as much in programs and services as it did in years gone by. They are right. In 1984, Canadians were receiving $1.33 in programs and services for every dollar they paid in taxes; the remainder was borrowed. Today, as the Government continues its program of fiscal restraint, Canadians are still paying their tax dollar, but a growing share is being used to pay interest on the debt. What this means for the Public Service is that we cannot buy our way to better service. We have to get there through innovation and by removing bureaucratic obstacles to efficiency. That is what we are doing in *Public Service 2000*.

A Commitment to Consultation

We are taking important steps toward greater consultation with Canadians in the development of policies and the delivery of programs. It takes time to change people's attitudes, and we still have a long way to go before we reach the level and quality of consultation which Canadians and their Governments expect. Nevertheless, we are making progress.

Under the guidance of Ministers, more and more departments are working in close cooperation with their clients in changing programs, or developing new ones.

For example, Employment and Immigration's National Labour Force Development Board, with its several regional offshoots, was created as a way to give employers and labour a major stake in decisions on the allocation of training funds. It represents a significant change in how the government does business.

Other examples include the extensive consultations undertaken by Revenue Canada, Customs and Excise before implementing the GST, and by Statistics Canada in the preparations for the 1991 census.

The general point is that the Public Service is serving the Government and Canadians with a new sense of commitment to the views of clients. The result should be better policies and programs, and better understanding among Canadians about their government.

A Change in Organizational Culture

Through *Public Service 2000*, we are trying to create an environment in which public servants can be more responsive and more innovative by giving them a real stake in the services they provide to Canadians.

Change is happening, often in ways that are difficult to quantify but nevertheless real. More and more government organizations, for example, are involving employees in the definition of departmental objectives and levels of service; more and more are adopting mechanisms for upward feedback and other means of improved internal communication. All departments are coming to realize that successful decentralization depends on trust in employees to provide better service.

In many places, we are seeing the first signs of a real transformation in management culture. The old "command and control" model is not dead yet, but it is rapidly being replaced by a new kind of institutional culture in which people are valued and decisions are taken with much greater input from those who have to implement them.

The Deputy Minister Community

Deputy Ministers serve Ministers directly; they are responsible, at the officials' level, for the leadership of institutions with multi-billion dollar budgets and tens of thousands of employees; they exercise legal management authorities bestowed upon them by the Treasury Board and the Public Service Commission; they deal on a daily basis with client groups of all sorts. By exemplifying the values of *Public Service 2000*, Deputy Ministers can demonstrate to all their employees that the process of reform and renewal is alive in their departments. For all these reasons, they play a key role in the broader process of public service renewal.

Better communication at senior levels has been one of my personal priorities – through weekly breakfast meetings with all departmental deputies, annual retreats, twice-yearly sessions with the community of Assistant Deputy Ministers and a variety of other mechanisms. Effective leadership is based on good communications and a collegial approach to work. That is one of the principles underlying *Public Service 2000*.

Since my appointment as Clerk I have given particular attention to the management of the community of Deputy Ministers. This group of

50 includes approximately 30 departmental deputies and another 20 or so persons serving as Associate Deputy Ministers or carrying out other senior functions. One of the key objectives of *Public Service 2000* has been to ensure that the men and women at this most senior level of the Public Service have the leadership, communications and management skills to lead the institutions of government successfully in the years ahead.

I am particularly pleased with the progress we have made in recent years with respect to the representation of women in the Deputy Minister community. At present, 10 of 50 Deputy Ministers, or 20 percent, are women. This is a higher percentage than in the Executive Group as a whole, and nearly twice the representation that existed in 1984. I am committed to similar progress with respect to members of the other employment equity designated groups.

The representation of Francophones in the Deputy Minister community remained much the same between 1984 and 1991 at about 30 percent.

Another of my priorities in relation to Deputy Ministers has been to increase the time they spend in their positions. In 1986, Deputies had been in their jobs for an average of 18 months; by 1991, average time in position had increased to 29 months, and about 40 percent of Deputies had been in their jobs for three years or more. This steady increase has allowed Deputies more time to learn about their departments and thus better manage the entire range of departmental activities. It has also enabled Ministers and Deputy Ministers to get to know each other well and to work together effectively as a team.

A successful reform exercise must be top-down as well as bottom-up. By paying more attention to the management of the Deputy Minister community, and by holding Deputy Ministers more clearly accountable for how well they manage people and organizations, we are sending a strong signal to the entire Public Service that reform is a continuing priority.

Legislation

On 18 June 1991 the Government introduced Bill C-26, the *Public Service Reform Bill*. This omnibus legislation incorporates changes to the *Public Service Employment Act*, the *Public Service Staff Relations Act* and the *Crown Assets Disposal Act* that are together intended to

give statutory effect to the goals and values of *Public Service 2000*. The Bill was developed through a long process of consultation with employees and with public service unions.

The passage of the *Public Service Reform Bill* will create the statutory framework necessary for a modern personnel management regime in the Public Service. It will permit changes in classification to increase mobility and opportunity for employees. It will allow for the more rapid deployment of employees from one job to another at the same level, with their consent. It will provide the necessary legal foundation for the establishment of employment equity programs. It will simplify collective bargaining and permit better and more constructive conflict resolution. It will streamline provisions relating to termination and demotion.

It would take too long to enumerate all of the changes that the *Public Service Reform Bill* will bring to the Public Service. The key point is that this legislation will have a significant and positive impact on the way in which the Public Service will operate in the years to come.

Systems

Here again, we have passed some important milestones, including:

- *the introduction of Operating Budgets*, which will give departments and agencies much greater flexibility in allocating resources to meet changing program needs;
- *the creation of Special Operating Agencies*, a new organizational form that brings a business-like bottom line to the operation of business-like functions in government;
- *the creation of the Executive Group* with fewer pay bands;
- *the systematic delegation of greater levels of authority* from the centre to departments, and within departments out to the regions, in personnel, finance and administration;
- *making common services optional* in areas such as architecture, engineering and tenant services;
- *the establishment of "councils for change"* as departmental fora where employees at all levels can be involved in shaping improvements in people management;

– *the development of mission statements* to articulate a clear, shared raison d'être and bring about a client-centred culture in departments.

One critical area where progress will be essential in the coming year is *classification*. Of all the system-wide reforms undertaken since the White Paper, classification is one of the most important. A simpler classification structure will provide greater flexibility within organizations; it will improve mobility and opportunities for career advancement.

Consensus on the Need for Reform

For many thousands of public servants, *Public Service 2000* has become a reference point on which they can base changes they want to make in their workplace. The goals and values of *Public Service 2000* are cited not just by managers seeking new efficiencies or greater productivity, but by employees at all levels. They have perhaps the biggest stake in the quality of their working environment and the quality of services delivered to Canadians.

Obviously, not all public servants or public service unions would endorse the changes that have been made so far, or those that are now being proposed to Parliament. Given the events of the past year, and the fact that change is inevitably disruptive and often threatening, universal approval would be too much to expect.

But even the critics would not deny the need for change and renewal inside the Public Service. And the many points of agreement on all sides over such things as the need for classification reform, the need to cut red tape, the need to focus on service, the need to invest in training, the importance of good communication – these prove more eloquently than any statement of policy or any survey of employees, that public service reform is not an option, but a necessity.

III

CHALLENGES FOR 1992

Areas for Special Attention

Obviously, there are areas of government where the pace of change and renewal is slower than in others. Change is good news for some, and bad news for those who have a personal or professional stake in the status quo. Change creates anxiety in the minds of many public servants who are struggling to cope with downsizing and resource restraint.

These are all realities of life in large institutions. They are not unique to the Public Service. They are factors in any process of institutional change.

Combatting Scepticism

It is the employees "in the middle" who are often the most sceptical of the promises held out by *Public Service 2000*. They are the ones who recognize the need for change but are perhaps uncertain or apprehensive about how to bring it about. They have a strong commitment to their vocation as public servants and to their clients in the public. Yet they are also doubtful about whether the reforms they see around them are genuine, and whether those changes will really benefit the Public Service.

These attitudes are healthy ones. They reflect the traditional independence of thought and sense of personal commitment that have long characterized the Public Service. Today, the challenge for public servants at all levels is to demonstrate that reform is real, that change is in the best interests of all employees, and that only through a renewed Public Service can we serve Canadians in the manner they deserve.

Renewal on the Front Lines of Service Delivery

In people terms, the process of reform will have succeeded when the employee on the front line – the person working at an airport service counter or an inspection station or an Employment Centre – has the motivation, the opportunity and the support that he or she needs to serve Canadians as well as possible.

Priorities for 1992

The Public Service has a vital contribution to make at this critical time in Canada's history. I see three particular challenges before us in the coming year.

Service

Our first challenge for 1992, as I see it, must be to deliver meaningful progress to Canadians in the area of service. This means in particular:

- defining, applying and communicating standards of service;
- achieving perceptible improvements in the efficiency and quality of service delivery, at lower cost, through mechanisms such as co-location and "single-window" services announced in the 1992 Budget;
- giving Canadians tangible proof of positive change, in order to maintain their continued support for public service renewal.

Departments that have made the greatest headway to date in improving their services are those that have worked closely with their clients. This should continue to be a priority for all departments in the coming year. Consultation, regular feedback mechanisms such as client surveys, and simply keeping the lines of communication open will make a real difference to the quality of programs and how they are implemented.

People

The 1991 strike had a traumatic impact on the Public Service. The strike strained relationships within the workplace and caused many public servants to think hard about their values and their sense of vocation. Lessons were learned by management, by the unions and by all employees. *Our second challenge, therefore, must be to consolidate*

the process of healing and renewal within each work unit so that our capacity to serve Canadians is not impaired, and so that the process of positive change can continue.

Deputies must attach a special importance to:

- communicating with their employees;
- ensuring they understand where the process of reform is headed;
- dealing fairly with them over matters such as downsizing and resource restraint;
- preserving funds for training; and
- implementing departmental assignment programs to give employees broader exposure and experience.

Deputies and their management teams must demonstrate to all employees that the values of *Public Service 2000* are expressed in the daily life and work of the department. Nothing could be more important to the credibility and the success of this entire process of reform.

Internal Communication

A third challenge relates again to the internal environment and to the various efforts that have been made to improve communication within departments and especially between headquarters and the regions. We are making profound changes in how we deal with external clients. I think we need to pay equal attention to internal consultation, for essentially the same reasons – better programs and better services to Canadians.

Conclusion

In this difficult environment, the first duty of public servants is of course to *serve* – with continued loyalty and dedication, with hard work, with imagination, and with a sense of love for their country and respect for their fellow citizens.

The second duty of the Public Service is to continue the task of re-tooling itself. If Canada is to survive and prosper, it will be in part because it enjoys the benefits of a committed, modern, flexible and professional Public Service. This will be one of our most important legacies to future generations.

CANADA

Fonction publique 2000

Premier rapport annuel au Premier ministre sur la fonction publique du Canada

Paul M. Tellier

Greffier du Conseil privé et
secrétaire du Cabinet

93-01054/

CANADA

Fonction publique 2000

Premier rapport annuel au Premier ministre sur la fonction publique du Canada

Paul M. Tellier

Greffier du Conseil privé et
secrétaire du Cabinet

© Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1992
N° de cat. BT74-1/10-1992-1
ISBN ISBN 0-662-59110-0

CLERK OF THE PRIVY COUNCIL AND SECRETARY TO THE CABINET

CANADA

GREFFIER DU CONSEIL PRIVÉ ET SECRÉTAIRE DU CABINET

Le 30 juin 1992

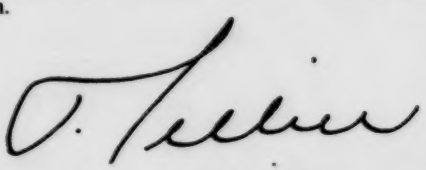
Monsieur le Premier ministre,

En ma qualité de chef de la fonction publique, j'ai l'honneur de vous présenter le premier rapport annuel du greffier du Conseil privé et secrétaire du Cabinet concernant la fonction publique du Canada. J'y joins un rapport complémentaire, intitulé *Fonction publique 2000 : Les progrès réalisés*.

Au cours des 18 mois qui se sont écoulés depuis la publication par le gouvernement du Livre blanc sur le renouvellement de la fonction publique, les choses ont beaucoup bougé, et de grands progrès ont été réalisés en matière de réforme et de renouvellement. Je suis satisfait de ces progrès, traduisant avant tout l'imagination et les efforts dévoués des milliers de fonctionnaires ayant œuvré en ce sens. C'est bien à eux qu'il faut en attribuer le mérite.

Dans les pages qui suivent et dans le rapport complémentaire, vous trouverez des signes manifestes du chemin parcouru pour construire une fonction publique conforme aux vœux des Canadiens. En même temps, vous verrez qu'il reste beaucoup à faire. La fonction publique est l'une des grandes institutions nationales du Canada, et depuis plus de 125 ans, les fonctionnaires ont apporté une contribution essentielle au développement et à la vie de ce pays. Je crois fermement que les changements que nous faisons aujourd'hui pour renouveler la fonction publique lui permettront de poursuivre cette vocation axée sur le service au gouvernement et au peuple du Canada.

Veuillez croire, Monsieur le Premier ministre, à l'expression de ma plus haute considération.



Paul M. Tellier

TABLE DES MATIÈRES

I INTRODUCTION

Le premier rapport 1
Les destinataires du rapport 2
Où en sommes-nous aujourd'hui? 3

II REVUE DE L'ANNÉE 1991

1991 : Événements marquants 7
Le budget de 1991 7
Le gel des salaires 7
La réduction de 10 p. 100 du Groupe de la direction 8
La grève de 1991 8
L'affaire Al-Mashat 9

Les priorités de l'année écoulée 9
Les progrès réalisés dans les cinq domaines prioritaires 10

L'évaluation globale des progrès 11
Les améliorations dans le service 12
Un engagement en faveur de la consultation 13
Un changement dans la culture organisationnelle 13
La communauté des sous-ministres 14
Les mesures législatives 16
Les systèmes 16
Le consensus sur la nécessité d'une réforme 17

III LES ENJEUX DE L'ANNÉE 1992

Les domaines particuliers 19
Le scepticisme des employés 19
Le renouveau dans les points de service 20

Les priorités de l'année 1992 20
Le service 20
Les personnes 21
Les communications internes 21

Conclusion 22

I

INTRODUCTION

... la politique de renouvellement énoncée dans le Livre blanc donnera à la fonction publique les moyens nécessaires pour servir le Canada et les Canadiens à l'aube du 21e siècle[1].

Le premier rapport

En décembre 1989, le Premier ministre annonçait l'intention du gouvernement de procéder à une réforme et à un renouvellement de la fonction publique du Canada afin de pouvoir relever les défis du 21e siècle. En décembre 1990, le gouvernement publiait un *Livre blanc* énonçant les principes et les objectifs précis devant guider le processus de renouvellement[2]. Le *Livre blanc* précisait que le greffier du Conseil privé présenterait un rapport annuel « sur l'état de la fonction publique en général, et pendant les cinq prochaines années, sur la mise en œuvre de *Fonction publique 2000* en particulier ». Voici donc le premier rapport.

Je suis étroitement lié à *Fonction publique 2000*, ce qui est tout à fait conforme à mon rôle de chef de la fonction publique. Tout comme mes prédécesseurs, je suis chargé de conseiller le Premier ministre et le gouvernement sur la fonction publique dans son ensemble, et sur les mesures qui peuvent se révéler nécessaires afin d'assurer qu'elle conserve sa vitalité et qu'elle demeure toujours au service du Canada.

C'est donc cette responsabilité qui a donné lieu au présent rapport. C'est une déclaration personnelle faisant état de mon point de vue sur la fonction publique d'aujourd'hui et sur son évolution. Cette déclaration fait état des valeurs et des traditions de la fonction publique telles que je les perçois, et elle établit les futurs enjeux.

---

[1] Préface du Premier ministre au Livre blanc, *Fonction publique 2000, le renouvellement de la fonction publique du Canada*, Ottawa, ministère des Approvisionnements et Services, 1990.

[2] *Ibid.*

Ce rapport est complété par un deuxième volume qui décrit beaucoup plus en détail qu'il n'est possible de le faire ici les nombreuses composantes du renouvellement de la fonction publique dans les ministères et les organismes de tout l'appareil gouvernemental. Ce rapport complémentaire, intitulé *Fonction publique 2000, les progrès réalisés*, remplit l'autre volet de l'engagement (pris dans le *Livre blanc*) à rendre compte publiquement des progrès réalisés par *Fonction publique 2000*.

Le rapport complémentaire renferme des douzaines d'exemples des mesures et des initiatives prises par des particuliers et des groupes dans tous les secteurs du gouvernement afin d'améliorer le service offert au public et de bâtir une fonction publique de haute qualité pour l'avenir. J'espère que ces exemples, outre le fait qu'ils informent le lecteur, pourront aussi inciter d'autres fonctionnaires à faire preuve d'énergie et d'imagination pour réaliser des progrès comparables dans leur ministère.

Les destinataires du rapport

À qui ce rapport s'adresse-t-il?

- Il s'adresse en premier lieu au *Premier ministre* qui, en tant que chef du gouvernement, est directement responsable devant le Parlement pour les programmes et les services fournis par le gouvernement aux Canadiens. C'est le Premier ministre qui, en décembre 1989, a lancé le processus de réforme et de renouvellement de la fonction publique sous le titre *Fonction publique 2000*.

- Ce rapport s'adresse également aux *ministres*, responsables des programmes et des services pour lesquels les Canadiens paient leurs impôts. Tout comme un simple particulier, les ministres se fient à la qualité et à la promptitude des services, aux conseils et à l'appui qui leur sont fournis par la fonction publique.

- Le rapport s'adresse aussi aux *parlementaires*, à qui il incombe de tenir les ministres responsables de leur gestion du gouvernement.

- Les *fonctionnaires* sont les auteurs de la réforme de la fonction publique, en même temps qu'ils en sont l'objet. Ils sont donc intéressés au premier chef par les changements apportés à leur

milieu de travail, et par les nouvelles méthodes d'exécution des programmes et de prestation des services destinés aux Canadiens.

Ce rapport cherche aussi, et peut-être avant tout, à traiter des questions qui intéressent l'ensemble de la *population canadienne*.

Les Canadiens ont besoin des milliers de programmes et de services différents fournis par le gouvernement fédéral dans presque tous les secteurs de la vie économique et sociale du Canada, et ils les réclament. Il est dans l'intérêt des Canadiens d'avoir une fonction publique efficace. Ce seront eux qui jugeront de la réussite de notre projet de renouvellement.

Où en sommes-nous aujourd'hui?

L'année 1991 a été difficile pour le Canada, et pour la fonction publique. Le processus de renouvellement constitutionnel actuellement en cours préoccupe les gouvernements fédéral et provinciaux et fait s'interroger tous les Canadiens quant à l'avenir du pays. Les gouvernements, ainsi que leurs employés, ont eu à composer avec le maintien des compressions budgétaires, et avec toutes les conséquences qu'elles entraînent, comme la diminution des ressources affectées aux programmes et les relations plus difficiles entre la direction et les employés.

La conjoncture n'est donc pas idéale pour procéder à la réforme des institutions ou d'essayer de redonner le sens du service dans une institution aussi vaste que la fonction publique. Malgré ces obstacles, et malgré les événements tels que la grève de 1991 dans la fonction publique, je suis en mesure de faire état de véritables progrès en matière de réforme et de renouvellement, et ceci dans un large éventail d'activités de tous les secteurs du gouvernement. Ces progrès sont manifestes dans les douzaines d'exemples figurant dans les pages du rapport complémentaire.

Nos progrès sont-ils aussi rapides que je le voudrais? Non, mais les progrès sont constants, et je crois que le processus de changement se fait de lui-même et est bien enclenché. La réforme se poursuit parce que tous les employés, peu importe leur niveau, ont compris la nécessité de remodeler leur milieu de travail, et de réorienter leurs efforts sur le service. Il s'agit là d'une réalisation importante.

La fonction publique a-t-elle été transformée au cours des 18 mois écoulés depuis la publication du Livre blanc? Non, mais ce serait trop

demander. Je peux affirmer cependant que le processus de transformation est en cours, et que la fonction publique de l'an 2000 sera très différente de celle d'aujourd'hui :

- elle se consacrera aux activités que seul le gouvernement peut et doit exercer;
- elle sera plus représentative de la population canadienne qu'elle sert;
- elle comprendra des personnes aux compétences diverses, y compris les employés déjà en place qui auront alors acquis de nouvelles compétences et qui travailleront dans des organisations d'une taille et d'une structure différente des ministères classiques;
- mieux encore, elle sera dirigée et gérée d'une nouvelle manière : elle sera encore plus axée sur le service et les résultats et mettra encore plus l'accent sur l'initiative individuelle, élément clé du succès.

À travers tous ces changements, je demeure persuadé qu'elle sera guidée, comme elle l'est aujourd'hui, par les valeurs traditionnelles de la fonction publique que sont la conscience professionnelle, l'impartialité et le service.

Menons-nous maintenant nos affaires d'une façon fondamentalement différente? Non, mais nous sommes *en train de* changer la façon dont nous menons nos activités – nous sommes plus conscients de la valeur de l'argent, plus orientés vers les résultats et plus réceptifs à l'innovation. Avec le temps, nous *servirons* mieux les Canadiens et de façon différente.

Tous les fonctionnaires comprennent-ils la nécessité du renouvellement et l'orientation que devrait prendre ce renouvellement? Pas encore, mais c'est parce qu'en fin de compte ce sont les gens qui évoluent, et cela ne se fait pas en un jour.

L'essence de *Fonction publique 2000* est de changer la perception qu'ont les fonctionnaires à la fois d'eux-mêmes et de leur travail. À cet égard, *Fonction publique 2000* est un concept simple, bien qu'il nous ait fallu un moment pour bien cerner ses finalités. Nous nous évertuons à donner à tous les employés l'encouragement et les outils nécessaires pour qu'ils puissent mettre leur ingéniosité au service des Canadiens.

C'est ce que j'appelle un « changement de culture ». Et c'est à cette nouvelle culture qu'aspire *Fonction publique 2000*.

Tout ce que nous avons réalisé dans ce processus de renouvellement s'est fait grâce au dévouement de milliers d'employés, et ce à tous les niveaux, de la fonction publique. Ces réalisations illustrent aussi le leadership et l'engagement des gestionnaires qui se rendent compte que pour offrir un meilleur service aux Canadiens, ils doivent s'appuyer sur les gens qu'ils emploient. C'est en investissant dans les gens et en encourageant l'esprit d'initiative que nous pourrons, dans les années à venir, relever les défis proposés au gouvernement et à la fonction publique.

II

REVUE DE L'ANNÉE 1991

Le renouveau de la fonction publique ne s'effectuera pas simplement au moyen de mesures législatives et administratives... Il exigera des changements fondamentaux d'attitudes de la part des fonctionnaires, des ministres, des parlementaires et, au bout du compte, du public[3].

1991 : Événements marquants

L'année 1991 a été une année au cours de laquelle les mesures prises dans le cadre des compressions budgétaires ont eu un effet direct sur la fonction publique. Les événements de l'année écoulée montrent que la voie du renouvellement est loin d'être sans embûches.

Le budget de 1991

Le budget de 1991 visait en partie à réduire encore davantage les dépenses du gouvernement. Ces réductions étaient nécessaires, non seulement pour maintenir l'ordre dans l'administration financière du gouvernement et pour réduire davantage le déficit, mais également pour montrer aux Canadiens que le gouvernement fédéral était prêt à donner l'exemple du contrôle des dépenses dans ses propres activités, et notamment par rapport aux niveaux de salaire.

Le gel des salaires

Le gouvernement a donc annoncé, après le dépôt du budget, qu'il n'y aurait pas d'augmentation dans les traitements et salaires de la fonction publique, tant pour les syndiqués que pour les non syndiqués, au cours de l'année 1991-1992, et qu'en 1992-1993 et 1993-1994, l'augmentation pourrait atteindre au plus 3 p. 100. Les salaires des sous-ministres et autres titulaires de postes nommés par le gouverneur en conseil ont également été gelés. Plus tard, le gouvernement a annoncé que la

[3] Ibid., p. 118.

rémunération au rendement à l'intention des cadres supérieurs était également suspendue pour une année. La perte de la rémunération au rendement représentait une réduction moyenne de 5 p. 100 dans le salaire net des sous-ministres et des cadres supérieurs.

La réduction de 10 p. 100 du Groupe de la direction

En même temps, on réduisait de 10 p. 100 le nombre de cadres supérieurs au gouvernement. Ces quelque 4 750 hauts fonctionnaires sont placés au-dessous du sous-ministre. Cette diminution signifie que d'ici au 31 mars 1993, il y aura environ 475 cadres supérieurs de moins à la fonction publique. Au 31 mars 1992, on comptait 362 cadres supérieurs de moins.

De plus, on a mis en place un programme de diminution des niveaux de gestion à travers toute l'administration fédérale. Ce programme a permis d'éliminer, à quelques exceptions près, la présence de plus de trois niveaux de gestion sous le sous-ministre dans tous les ministères du gouvernement.

La grève de 1991

Le gel des salaires dans la fonction publique a été fortement critiqué par les chefs des syndicats de la fonction publique. Ils ont fait remarquer que les augmentations consenties par le gouvernement fédéral depuis 1985 avaient été constamment plus faibles que celles consenties dans le secteur privé ou dans les fonctions publiques provinciales. Ils ont souligné que malgré l'image d'une fonction publique surpayée et sous-utilisée, le salaire moyen des membres des syndicats était bien plus bas que ne le voulait l'opinion courante[4].

Malgré les efforts des deux côtés pour éviter un arrêt de travail désastreux, la fonction publique connaissait, en septembre 1991, sa première grève nationale en plus de dix ans, lorsque les membres de l'Alliance de la fonction publique du Canada ont entrepris une grève légale pour montrer leur désaccord avec la position prise par le gouvernement en matière de salaires.

---

[4] Le salaire moyen des membres du plus grand syndicat, l'Alliance de la fonction publique du Canada, en 1990, était de 33 066 dollars.

La grève a représenté un événement important, tant pour les fonctionnaires sur les lignes de piquetage que pour ceux qui cherchaient à maintenir les programmes et les services pendant la durée de la grève. Les Canadiens qui n'ont pu obtenir l'accès aux services du gouvernement au cours de la grève ont dû se rendre compte à quel point ils dépendaient de ces services.

La grève a engendré de fortes tensions non seulement sur les lignes de piquetage, mais également au travail après le retour des grévistes. Les cadres de la fonction publique et les employés ont eu à rétablir une atmosphère sereine entre collègues qui s'étaient parfois opposés à propos d'une grève qui a soulevé bien des passions.

L'affaire Al-Mashat

L'affaire Al-Mashat a également retenu l'attention du public en 1991. Ce fut une difficile expérience pour tous les intéressés et dont personne - que ce soit le particulier ou l'institution - n'est sorti indemne. L'affaire a amené beaucoup de gens, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du gouvernement, à s'interroger sur la doctrine régissant la responsabilité des ministres et des fonctionnaires. Les principes sont clairs : les ministres sont responsables devant la Chambre des communes des actions prises au gouvernement et par le gouvernement; les fonctionnaires doivent répondre de leurs actions devant leurs supérieurs, et en dernier lieu devant les ministres. L'annexe III du rapport complémentaire expose très clairement les principes et leur mise en application. Je tiens à attirer l'attention de tous les fonctionnaires afin qu'ils sachent sans l'ombre d'un doute où ils se situent par rapport à la responsabilité de leurs ministres et par rapport à leur propre responsabilité.

Les priorités de l'année écoulée

En mai 1991, j'ai donné aux sous-ministres cinq priorités en ce qui concerne le renouvellement de la fonction publique. Ces priorités étaient les suivantes :

- l'introduction de normes de service et d'enquêtes auprès des clients en vue d'améliorer le service et de bâtir un dialogue permanent avec les clients;

- la réduction des niveaux de gestion dans les ministères, dans le but d'accroître l'efficacité et la flexibilité;
- une plus grande délégation des pouvoirs, particulièrement en faveur des régions, encore une fois pour améliorer les services de première ligne;
- une meilleure planification des carrières, particulièrement en ce qui concerne les femmes;
- la promotion du travail des « conseils chargés du changement » dans les ministères, en tant que mécanismes devant assurer des progrès continus en matière de réforme et de renouvellement.

Le document *Fonction publique 2000, les progrès réalisés* fait état des réalisations dans ces domaines au cours des 18 derniers mois.

Les progrès réalisés dans les cinq domaines prioritaires

Dans certains domaines, tels que dans la *réduction des niveaux de gestion*, les progrès ont été manifestes : à quelques rares exceptions près, il ne subsiste maintenant plus que trois niveaux de gestion sous celui de sous-ministre. Dans d'autres domaines, tels que dans les *normes de service*, le rythme des changements a été plus lent, mais il s'accélère maintenant, au fur et à mesure que les ministères se rendent compte des avantages que comporte l'élaboration de normes en consultation avec leurs clients.

On peut également noter des progrès substantiels en ce qui concerne la *délégation de pouvoirs*. Les délégations des organismes centraux *aux* ministères ont augmenté en général, dans certains cas de façon notable (sans pour autant toujours satisfaire la direction des ministères). La délégation *au sein* des ministères varie, comme c'est d'ailleurs de mise. La situation est différente dans les divers ministères, et la capacité des gestionnaires (aux différents niveaux dans les différents ministères) d'exercer correctement les responsabilités déléguées varie en fonction de leur expérience, de leur formation et de l'étendue des programmes. Je m'attends à d'autres progrès dans ce domaine au cours de l'année prochaine.

La désignation « *conseils chargés du changement* » s'applique aux forums ministériels réunissant un groupe représentatif d'employés et ayant pour but d'encourager l'innovation et le renouvellement, particulièrement dans les domaines ayant trait à la gestion des

personnes. Dans presque tous les cas où on a eu recours à ce type de groupements, ils se sont révélés utiles dans la mise en branle et le renforcement du processus de changement dans les ministères. Je m'attends à ce qu'ils deviennent une caractéristique permanente de la bonne gestion au gouvernement.

C'est dans le domaine du *perfectionnement professionnel* que les résultats sont les plus incertains. D'un côté, de nombreuses mesures positives ont été prises par les ministères et les organismes en vue d'améliorer la formation et le perfectionnement, de promouvoir la mobilité et de mieux utiliser les ressources humaines. Ces initiatives sont décrites dans le rapport complémentaire. Bon nombre de ces nouveaux programmes ont déjà eu un effet positif sur les emplois et les carrières des fonctionnaires. Ce sont des réalités, et non des plans ou des déclarations de bonnes intentions.

D'un autre côté, la portée de ces initiatives est demeurée limitée. Ceci est particulièrement vrai dans des domaines tels que l'équité en matière d'emploi et le perfectionnement professionnel à l'intention des employés du soutien administratif. Je ne suis pas encore prêt à dire que nous tirons tout le profit possible de l'immense réservoir de talents dont dispose la fonction publique. Je ne peux pas dire que nous ayons atteint notre plein régime dans l'acquisition de nouvelles compétences par nos employés. Le domaine du perfectionnement professionnel demeure un enjeu important pour les années à venir.

L'évaluation globale des progrès

Peu après le lancement de cette initiative, j'ai déclaré que *Fonction publique 2000* consiste en 10 p. 100 de changements législatifs, 20 p. 100 de changements dans les systèmes, et 70 p. 100 de changements des attitudes et des pratiques au sein des ministères et des organismes[5].

L'objectif d'ensemble de ces changements est d'offrir un meilleur service aux Canadiens et à leur gouvernement. Les sections qui suivent évaluent les progrès réalisés dans cette perspective.

---

[5] *Revitalisation et renouveau*, allocution prononcée devant l'Association professionnelle des cadres de la fonction publique du Canada en janvier 1990.

Les améliorations dans le service

La mesure réelle du succès de *Fonction publique 2000*, ce sont les améliorations véritables apportées au service.

Les améliorations du service sont le fait de chacun des ministres et de leurs ministères, et souvent de chacune des unités de travail et de chacun des employés. Elles ne résulteront pas d'orientations ou de contrôles imposés de l'extérieur du ministère, bien que les organismes centraux puissent faciliter ces améliorations en simplifiant les méthodes, en déléguant plus de pouvoirs au ministère et, généralement, en encourageant l'innovation.

Le rapport complémentaire[6] fait état de nombreux exemples d'améliorations particulières apportées dans différents ministères, tels Revenu Canada, Impôt ou Pêches et Océans. Bon nombre de ces changements comportent des améliorations quantifiables relativement à la sensibilisation aux besoins des clients; ces améliorations pourraient faire l'envie de n'importe quelle grosse organisation du secteur privé.

Les Canadiens se rendent compte de ces améliorations, comme peuvent en témoigner tous ceux qui ont eu affaire récemment à leur service local de perception des impôts. Les formulaires ont été simplifiés, le service est plus rapide, et les innovations techniques sont évidentes. Autres exemples de ces améliorations : les demandes de passeports sont traitées dans les plus brefs délais et les fournisseurs ont accès aux tableaux d'affichage électroniques. Ces améliorations ont été faites malgré une *diminution* des ressources.

Les Canadiens se rendent compte que chaque dollar qu'ils ont durement gagné et qu'ils doivent payer à l'impôt ne leur rapporte plus autant en programmes et en services qu'il le faisait dans les années passées. Ils ont raison. En 1984, les Canadiens recevaient 1,33 dollars en programmes et en services pour chaque dollar qu'ils payaient en impôt; la différence était empruntée. Aujourd'hui, alors que le gouvernement poursuit son programme de compressions budgétaires, les Canadiens continuent à payer leurs impôts, mais un plus fort pourcentage sert à payer l'intérêt sur la dette. Ce qui signifie pour la fonction publique qu'on ne peut plus améliorer les services en

[6] Voir *Fonction publique 2000, les progrès réalisés*, Ottawa, 1992.

dépensant plus. Nous devons atteindre notre objectif en faisant montre d'un esprit novateur et en supprimant les obstacles bureaucratiques. C'est ce que nous faisons dans le cadre de *Fonction publique 2000*.

Un engagement en faveur de la consultation

Nous accomplissons des progrès importants dans la voie d'une consultation accrue des Canadiens dans l'élaboration des politiques et l'exécution des programmes. Il faut de la patience pour changer les attitudes des gens, et nous avons encore beaucoup de chemin à parcourir avant que nous n'ayons atteint le niveau et la qualité de consultation auxquels les Canadiens et leurs gouvernements s'attendent. Néanmoins, les progrès sont sensibles.

Sous la direction des ministres, de plus en plus de ministères travaillent en collaboration étroite avec leurs clients en vue d'apporter des changements aux programmes ou à l'élaboration de nouveaux programmes.

On peut citer à cet égard la création par Emploi et Immigration Canada de la Commission de mise en valeur de la main-d'œuvre, et de ses bureaux régionaux, dans le but de faire pleinement participer les employeurs et les travailleurs aux décisions concernant l'affectation des fonds de formation. C'est là une toute nouvelle façon de procéder du gouvernement.

Il existe d'autres exemples, comme les larges consultations menées par Revenu Canada, Douanes et Accise avant la mise en œuvre de la TPS, et par Statistique Canada dans la préparation du recensement de 1991.

Pour résumer, la fonction publique sert le gouvernement et les Canadiens en s'attachant tout particulièrement aux points de vue des clients. Il faut donc de meilleures politiques et de meilleurs programmes et que les Canadiens comprennent mieux leur gouvernement.

Un changement dans la culture organisationnelle

À travers *Fonction publique 2000*, nous cherchons à créer un environnement dans lequel chacun des fonctionnaires pourra faire preuve de souplesse et d'initiative en prenant un véritable intérêt à se mettre au service des Canadiens.

Le changement est en train de se produire, souvent de façons qui sont difficiles à quantifier mais qui sont néanmoins réelles. Ainsi, de plus en plus d'organismes gouvernementaux font participer les employés à la définition des objectifs ministériels et des niveaux de service; de plus en plus d'entre eux adoptent des mécanismes de rétroaction ascendante et d'autres moyens pour améliorer les communications internes. Tous les ministères en viennent à accepter qu'une décentralisation réussie dépend de la confiance placée dans les employés.

En bien des endroits, il est possible de voir les premiers signes d'une réelle transformation dans la culture de gestion. L'ancien modèle fondé sur « la hierarchie et la supervision » n'a pas encore tout à fait disparu, mais il est appelé à être remplacé par un nouveau genre de culture institutionnelle dans laquelle les personnes sont considérées comme une ressource précieuse et où les décisions sont prises avec une plus grande participation des fonctionnaires.

La communauté des sous-ministres

Les sous-ministres relèvent directement des ministres; ils sont responsables de la direction d'institutions dotées de budgets qui peuvent atteindre des milliards de dollars et comptant des dizaines de milliers d'employés; ils exercent des responsabilités légales de gestion qui leur sont attribuées par le Conseil du Trésor et par la Commission de la fonction publique; ils traitent quotidiennement avec des groupes clients de toutes sortes. En donnant l'exemple des valeurs de *Fonction publique 2000*, les sous-ministres peuvent montrer à tous leurs employés que le processus de réforme et de renouvellement est bien vivant dans leur ministère. Pour toutes ces raisons, ils jouent un rôle clé dans le processus d'ensemble du renouvellement de la fonction publique.

L'une de mes priorités personnelles a été l'établissement de meilleures communications au niveau supérieur. Pour cela, j'ai eu recours à des petits déjeuners hebdomadaires réunissant tous les sous-ministres, à des retraites annuelles, à des séances semestrielles avec la communauté des sous-ministres adjoints et à divers autres mécanismes. Un leadership efficace est fondé sur de bonnes communications et sur une approche collégiale du travail. C'est là l'un des principes de *Fonction publique 2000*.

Depuis ma nomination au poste de greffier, j'ai accordé une attention particulière à la gestion de la communauté des sous-ministres. Ce groupe de 50 personnes comprend environ 30 sous-ministres et environ 20 autres personnes occupant des postes de sous-ministres associés ou exécutant d'autres fonctions supérieures. L'un des objectifs clés de *Fonction publique 2000* a été d'assurer que les hommes et les femmes à ces niveaux supérieurs de la fonction publique possèdent les talents de chefs, de communicateurs et de gestionnaires nécessaires pour diriger les institutions du gouvernement dans les années à venir.

Je suis particulièrement heureux de voir les progrès que nous avons accomplis pour ce qui est de la représentation des femmes dans la communauté des sous-ministres. À l'heure actuelle, 10 des 50 sous-ministres, soit 20 p. 100 sont des femmes. Ce pourcentage est supérieur à celui du Groupe de la direction et on peut dire que la représentation des femmes est environ deux fois plus importante qu'en 1984. Je m'engage à obtenir des résultats similaires en ce qui concerne les membres des autres groupes désignés aux termes de la politique d'équité en matière d'emploi.

La représentation des sous-ministres francophones est restée sensiblement la même entre 1984 et 1991, soit environ 30 p. 100.

J'ai aussi tenu, et c'est une autre de mes priorités, à ce que les sous-ministres restent plus longtemps en poste. En 1986, les sous-ministres restaient en poste 18 mois en moyenne; en 1991, la durée moyenne de présence en poste avait été portée à 29 mois et environ 40 p. 100 des sous-ministres occupaient leur emploi depuis trois ans ou plus. Cette augmentation régulière de la durée des fonctions a laissé davantage de temps aux sous-ministres pour bien connaître le ministère dont ils sont responsables et pour mieux gérer toute la gamme de ses activités. Elle a également permis aux ministres et aux sous-ministres de mieux se connaître et de mieux fonctionner en équipe.

Une réforme réussie doit se faire de haut en bas comme de bas en haut. En affirmant clairement la responsabilité des sous-ministres en ce qui concerne la qualité de leur gestion des personnes et des organisations, nous transmettons à toute la fonction publique le message que la réforme constitue une priorité permanente.

Les mesures législatives

Le 18 juin 1991, le gouvernement présentait le projet de loi C-26 sur la *réforme de la fonction publique*. Ce projet de loi polyvalent modifie la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*, la *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique* ainsi que la *Loi sur les biens de surplus de la Couronne*, de façon à concrétiser dans la réglementation les buts et les valeurs de *Fonction publique 2000*. Le projet de loi a été soumis à un long processus de consultation avec les employés et avec les syndicats de la fonction publique.

L'entrée en vigueur du projet de loi C-26 créera le cadre réglementaire nécessaire à un régime moderne de la gestion du personnel dans la fonction publique. Ce cadre autorisera des changements de classification, dans le but d'accroître la mobilité et les possibilités de carrière des employés. Il permettra également la mutation rapide des employés d'un poste à un autre au même niveau, avec leur accord. Il jettera les bases juridiques de la création des programmes d'équité en matière d'emploi. Il simplifiera les négociations collectives et rendra possible une résolution des conflits plus simple et plus constructive. Enfin, il uniformisera les dispositions concernant la cessation d'emploi et la rétrogradation.

Il serait trop long d'énumérer tous les changements que la *Loi sur la réforme de la fonction publique* introduira dans l'administration publique, mais qu'il suffise de dire que ces mesures législatives auront un effet très positif sur le fonctionnement de l'administration publique dans les années à venir.

Les systèmes

Ici encore, nous avons franchi quelques étapes importantes. Parmi les plus marquantes figurent :

- *l'introduction des budgets de fonctionnement*, qui donneront aux ministères et aux organismes une flexibilité beaucoup plus grande dans l'affectation des ressources afin de répondre aux besoins changeants des programmes;
- *la création d'organismes de services spéciaux*, une nouvelle forme d'organisation qui introduit l'approche du bilan final dans les activités d'affaires du gouvernement;

- *la création du Groupe de la direction*, qui comprend moins d'échelles de rémunération;
- *la délégation systématique de niveaux plus élevés d'autorité* par les organismes centraux aux ministères, et par les ministères aux régions, dans les domaines du personnel, des finances et de l'administration;
- *l'utilisation facultative* des services, dans des domaines tels que les services d'architecture, d'ingénierie et les services aux locataires;
- *la création de « conseils chargés du changement »* en tant que forums ministériels où les employés de tous les niveaux peuvent participer à la mise au point des améliorations à apporter à la gestion des personnes;
- *l'élaboration d'énoncés de mission* dans le but d'articuler une raison d'être claire et partagée et d'établir une culture axée sur les clients dans les ministères.

L'un des domaines où il est essentiel de réaliser des progrès au cours de l'année qui vient est celui de la *classification*. De toutes les réformes entreprises depuis le dépôt du *Livre blanc*, la classification est l'une des plus importantes. Une structure plus simple contribuera à donner une plus grande souplesse aux organisations; elle améliorera la mobilité et les possibilités d'avancement.

Le consensus sur la nécessité d'une réforme

Pour des milliers de fonctionnaires, *Fonction publique 2000* est devenu le cadre de référence qui leur permet de justifier les changements qu'ils veulent apporter dans leur milieu de travail. Les buts et les valeurs de *Fonction publique 2000* sont cités non seulement par les gestionnaires qui recherchent une plus grande efficacité ou une plus grande productivité, mais également par les employés, qui sont peut-être les premiers intéressés à la qualité de leur milieu de travail et à la qualité des services rendus aux Canadiens.

Bien sûr, ceci ne veut pas dire que tous les fonctionnaires ou que tous les syndicats de la fonction publique appuient sans réserve les changements faits jusqu'ici, ou ceux qui sont actuellement proposés au Parlement. Étant donné les événements de l'année écoulée, et le fait que le changement apporte toujours des bouleversements et apparaît

souvent comme menaçant, il serait illusoire de s'attendre à l'adhésion totale de tous les concernés.

Mais même ceux qui demeurent critiques à l'égard de la façon dont s'est enclenché le processus de réforme ne nient pas la nécessité d'un changement au sein de la fonction publique. À cet égard, les nombreux points d'entente pour toutes les parties, tels que le besoin d'une réforme de la classification, le besoin de simplifier les méthodes de travail, le besoin de se concentrer sur le service et celui d'investir dans la formation, et l'importance de bonnes communications, montrent de façon plus éloquente que tout énoncé de politique ou tout sondage auprès des employés que la réforme de la fonction publique ne constitue pas une option, mais bien une nécessité.

III

LES ENJEUX DE L'ANNÉE 1992

Les domaines particuliers

De toute évidence, le rythme du changement est plus lent dans certains domaines de l'administration que dans d'autres. Pour certains, le changement est bienvenu, pour d'autres, par exemple ceux pour qui le changement signifie la perte d'avantages personnels ou professionnels, le changement s'annonce moins réjouissant. Le changement n'est pas sans inquiéter les nombreux fonctionnaires qui doivent faire face aux impératifs de la réduction des effectifs et des ressources.

Telles sont les réalités de la vie dans les grandes institutions. Elles ne sont pas le lot exclusif de notre fonction publique. Ces réalités ont cours dans tout processus de changement institutionnel.

Le scepticisme des employés

Ce sont souvent les employés des échelons « intermédiaires » qui sont les plus sceptiques devant les promesses de *Fonction publique 2000*. Ils sont conscients que des changements s'imposent, mais ressentent de l'incertitude, voire de l'appréhension, quant à la façon de réaliser le changement. Leur engagement face au métier de fonctionnaire et à servir le public client est indéfectible. Pourtant, ils se demandent si les réformes auxquelles ils assistent sont sérieuses, et si ces changements seront bénéfiques à la fonction publique.

Ces attitudes sont des attitudes saines. Elles reflètent l'esprit d'indépendance et le sens de l'engagement personnel qui ont longtemps caractérisé la fonction publique. Les fonctionnaires de tous les échelons se doivent de faire la preuve que la réforme est réelle, que le changement s'opère dans les meilleurs intérêts de tous les employés et que seule une fonction publique renouvelée nous permettra de servir les Canadiens comme ils le méritent.

Le renouveau dans les points de service

Du point de vue des personnes, le processus de réforme aura réussi lorsque l'employé de première ligne, c'est-à-dire la personne qui travaille à un comptoir de service dans un aéroport, dans une station d'inspection ou dans un centre d'emploi, aura la motivation, l'occasion et l'appui dont il a besoin pour servir les Canadiens du mieux possible.

Les priorités de l'année 1992

La fonction publique a un rôle primordial à jouer au moment où le Canada traverse une période difficile. Durant l'année qui vient, nous avons à atteindre trois grands objectifs.

Le service

Notre première tâche, de mon point de vue, doit être de réaliser des progrès significatifs aux yeux des Canadiens, dans le domaine du service. Cela suppose en particulier :

- de définir des normes de service, de les faire connaître et de les appliquer;
- d'améliorer sensiblement l'efficacité et la qualité de la prestation des services, à coût moindre, à l'aide de mécanismes comme le regroupement des services et le « guichet unique » annoncés dans le budget de 1992;
- de donner aux Canadiens des preuves d'un changement afin d'obtenir leur appui continu en faveur du renouvellement de la fonction publique.

Les ministères ayant réalisé les plus grands progrès jusqu'ici dans l'amélioration de leurs services sont ceux qui ont travaillé en étroite collaboration avec leurs clients. Cela doit demeurer une priorité pour tous les ministères l'année qui vient. La consultation, la mise en place de mécanismes de rétroaction régulière tels que les enquêtes auprès des clients, et le maintien de bonnes communications auront une réelle influence sur la qualité des programmes et sur la façon de les mettre en œuvre.

Les personnes

La grève de 1991 a eu un effet traumatisant sur la fonction publique. La grève a créé des tensions au sein de l'effectif et elle a amené bien des fonctionnaires à remettre sérieusement en question leurs valeurs et leur engagement envers l'organisation. Bien des leçons ont pu être tirées de ces événements par la direction, par les syndicats et par tous les employés. *Notre deuxième tâche doit donc être d'accélérer le processus de réconciliation et le mouvement de renouvellement au sein de chaque unité de travail, afin que notre capacité de servir les Canadiens demeure intacte et que le processus de changement puisse se poursuivre.*

Les sous-ministres s'emploieront de façon particulière :

- à communiquer avec leurs employés;
- à s'assurer que leurs employés savent dans quelle direction s'oriente la réforme;
- à examiner avec eux, et en toute justice, des questions comme la réduction des effectifs et des ressources;
- à prévoir des crédits destinés à la formation; et
- à mettre en œuvre des programmes d'affectation ministériels, afin d'élargir les connaissances et l'expérience professionnelles des employés.

Les sous-ministres et leurs équipes de direction doivent démontrer à tous les employés que les valeurs de *Fonction publique 2000* trouvent leur application dans la vie et les activités courantes de leur ministère. Rien n'importe davantage que cela pour la crédibilité et la réussite de ce vaste processus de réforme.

Les communications internes

Notre troisième tâche concerne encore une fois le milieu interne et les divers efforts qui ont été déployés pour améliorer les communications au sein des ministères, et en particulier entre les administrations centrales et les régions. Nous sommes en train de modifier en profondeur notre façon de traiter avec les clients de l'extérieur. Je crois que nous devons accorder une égale attention à la consultation à l'interne, essentiellement pour les mêmes raisons, à savoir améliorer nos programmes et les services que nous offrons aux Canadiens.

Conclusion

Dans la difficile conjoncture actuelle, le premier devoir des fonctionnaires est bien entendu de *servir* - avec une loyauté et un engagement indéfectibles, avec ardeur et imagination, et avec le profond sentiment de fierté que leur inspire leur pays, dans le respect de leurs concitoyens.

Le second devoir de la fonction publique est de poursuivre les efforts entrepris pour se renouveler. Si le Canada est appelé à survivre et à prospérer, il le devra, en partie, aux avantages que lui apporte une fonction publique engagée, moderne, souple et de très haute qualité. Tel est sans doute un des plus importants héritages que nous puissions léguer aux générations futures.